

ONDERZOEKSRAPPORT

Opvolgingsonderzoek Leningen en garanties

oktober 2015

Rekenkamer Amsterdam



ONDERZOEKSRAPPORT

Slecht zicht op leningen en garanties

maart 2011

Rekenkamer Amsterdam



ONDERZOEKSRAPPORT

Opvolgingsonderzoek
Leningen en garanties

29 oktober 2015

Dit rapport bestaat uit twee delen: de rekenkamerbrief en het onderzoeksrapport. Het voorliggende onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Behandeling rapport door de gemeenteraad en stadsdeelraden	5
1.2	Opvolging aanbevelingen	6
2	Behandeling rapport door de gemeenteraad en stadsdeelraden	7
2.1	Behandeling in de raadscommissie AZF van 24 maart 2011	7
2.2	Behandeling in de raadsvergadering van 11 mei 2011	8
2.3	Behandeling in stadsdeelraad West	9
2.4	Stadsdeelraad Nieuw-West	9
2.5	Conclusie behandeling rapport	10
3	Stand van zaken per aanbeveling (mei 2015)	11
3.1	Spelregels voor nieuwe leningen en garanties	11
3.2	Het beheer van leningen en garanties	16
3.3	Verbeteren van de informatievoorziening	19
3.4	Betrokkenheid bij de spelregels	22
4	Conclusie	25

1 Inleiding

De Rekenkamer Amsterdam publiceerde in maart 2011 het rapport *Slecht zicht op leningen en garanties*. In dit rapport keek de rekenkamer naar het beheer van door de gemeente en stadsdelen verstrekte leningen en garanties.¹ Destijds is hiervoor onderzocht hoe het beheer van leningen en garanties was geregeld. Daarnaast is ook gekeken naar de informatie die aan de gemeenteraad werd verstrekt over nieuwe en bestaande leningen en garanties. Geconcludeerd werd dat de wijze van beheer van onvoldoende waarborgen bood om de financiële risico's van uitstaande leningen en garanties te beheersen. Daarnaast bleek dat de gemeenteraad te weinig informatie kreeg over de omvang, samenstelling en risico's van nieuwe en bestaande leningen en garanties.

De rekenkamer deed 6 aanbevelingen ter verbetering van het beheer van leningen en garanties en de informatievoorziening hierover aan de gemeenteraad. Met dit opvolgingsonderzoek willen wij de gemeenteraad informeren over de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen.

In dit opvolgingsonderzoek staan twee vragen centraal:

1. In welke mate heeft het onderzoek aanleiding gegeven tot een gedachtewisseling en behandeling in de gemeenteraad en de relevante stadsdeelraden?
2. In welke mate is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer?

1.1 Behandeling rapport door de gemeenteraad en stadsdeelraden

De rekenkamer wil graag weten tot welke gedachtewisseling en behandeling het rekenkamerrapport in de gemeenteraad en de stadsdeelraden van West en Nieuw-West heeft geleid. Hiertoe onderzoeken wij de volgende aspecten:

- de mate waarin de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer inhoudelijk zijn besproken in de raadscommissie, de gemeenteraad en de stadsdeelraden;
- de mate waarin de aanbevelingen van de rekenkamer hebben geleid tot besluiten van de gemeenteraad en de stadsdeelraden.

Voor dit deel van het onderzoek analyseert de rekenkamer verslagen van de relevante vergaderingen van raadscommissies, de gemeenteraad en de stadsdeelraden van West en Nieuw- West.

¹ Het oorspronkelijke onderzoek richtte zich ook op het beheer van leningen en garanties door de toenmalige stadsdelen West en Nieuw-West. Inmiddels bestaan deze stadsdelen niet meer en zijn opgegaan in bestuurscommissies. Om deze reden beperkt dit opvolgingsonderzoek zich voor deze twee stadsdelen tot de behandeling van het oorspronkelijke rapport in de stadsdeelraden.

1.2 Opvolging aanbevelingen

Met de aanbevelingen wil de rekenkamer bijdragen aan de verbetering van het beheer van leningen en garanties en de informatievoorziening hierover aan de gemeenteraad. In dit opvolgingsonderzoek wordt onderzocht:

- de mate waarin de aanbevelingen door het college van burgemeester en wethouders zijn overgenomen;
- de mate waarin het beheer en de informatievoorziening over leningen en garanties is gewijzigd in lijn met de aanbevelingen.

Het oordeel over de mate waarin uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen hebben we gebaseerd op:

- de ambtelijke schriftelijke reactie op de vraag van de rekenkamer naar de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen in het rapport;
- de relevante documenten die zijn verschenen na publicatie van het oorspronkelijke rapport, waaruit volgens de ambtelijke organisatie blijkt op welke wijze de aanbevelingen ter hand zijn genomen;
- toelichtende gesprekken met ambtenaren betrokken bij het beheer van leningen en garanties.²

Deze rapportage start in hoofdstuk 2 met een analyse van de behandeling van het rapport door de gemeenteraad. In hoofdstuk 3 komt aan de orde op welke wijze de gemeente uitvoering heeft gegeven aan de aan haar gerichte aanbevelingen. Tot slot geven we in hoofdstuk 4 de conclusie in een eindtabel weer.

² Voor dit opvolgingsonderzoek zijn gesprekken gevoerd met: Linda Fledderus (hoofd Treasury DMC), Ellen de Boer (bestuursadviseur Treasury / DMC) en Griseldis Irmscher (financieringsspecialist DMC).

2 Behandeling rapport door de gemeenteraad en stadsdeelraden

In dit hoofdstuk gaan we na op welke wijze het oorspronkelijke onderzoek is behandeld in de raadscommissie Algemene Zaken en Financiën (AZF), de gemeenteraad en de stadsdeelraden van West en Nieuw-West. Daarbij kijken we of de conclusies en aanbevelingen zijn besproken en of er een besluit is genomen over de aanbevelingen van de rekenkamer.

2.1 Behandeling in de raadscommissie AZF van 24 maart 2011

Het rekenkamerrapport *Slecht zicht op leningen en garanties* is op 3 maart 2011 aangeboden aan de commissie Algemene Zaken en Financiën (AZF). Het rapport is vervolgens geagendeerd en besproken op 24 maart 2011 in de commissie AZF.

Behandeling rapport

Verschillende fracties deelden hun commentaar naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen van het rekenkamerrapport. GroenLinks onderschreef de aanbevelingen en de conclusies van het rapport en onderstreepte het belang van een goed beheer van leningen en garanties en de informatievoorziening hierover. Daarnaast richtte een deel van het commentaar van andere fracties zich op de werkwijze bij het verstrekken van nieuwe leningen en garanties en de discussie hierover tussen het college en de rekenkamer. De VVD vroeg zich daarbij af of de gemeente niet te gemakkelijk overgaat tot het verstrekken van leningen en garanties en vroeg de wethouder hierover zijn visie en die van het college op papier te zetten. Ook Red Amsterdam toonde zich kritisch ten aanzien van het verstrekken van nieuwe leningen. De VVD vroeg de wethouder ook om een notie waarin aangegeven wordt wanneer het wel of niet verantwoord is om leningen of kredieten te geven. Het CDA stelde de vraag of de gemeenteraad niet altijd moet worden betrokken bij het aanpassen of verlengen van leningsovereenkomsten. Daarnaast betwijfelde het CDA het standpunt van het college dat als de gemeenteraad al heeft ingestemd met een garantieverstrekking ze niet meer de mogelijkheid hoeft te krijgen haar 'wensen en bedenkingen' te uiten bij het omzetten van de garantie in een lening. De PvdA benadrukte dat niet alleen nieuwe leningen en garanties voorgelegd moeten worden, maar ook grote wijzigingen.

In zijn reactie ging de wethouder Financiën in op zowel het nawoord van de rekenkamer als op het commentaar van de commissieleden. Ten aanzien van het beheer gaf de wethouder Financiën aan te neigen naar een manier van omgaan met leningen en garanties die is te vergelijken met de manier van omgaan met deelnemingen. De verantwoordelijkheid om een lening of garantie te beheren, blijft dan liggen bij de afzonderlijke organisatieonderdelen. Over het verstrekken van nieuwe leningen en garanties gaf de wethouder Financiën aan het niet met de VVD eens te zijn dat de gemeente te makkelijk leningen en garanties verstrekt. Naar zijn mening was het beslissingsproces hierover zorgvuldig genoeg. Daarbij was hij van mening dat het rapport van de rekenkamer, dat hij onderschrijft, geen aanleiding biedt om te veronderstellen dat de gemeente onzorgvuldig is bij het verstrekken van leningen en garan-

ties. Daarnaast ging de wethouder uitgebreid in op de vragen van de verschillende fracties of alle leningen en garanties (en wijzigingen daarin) aan de raad moeten worden voorgelegd. Hij wilde voorkomen dat er een onnodige papierwinkel ontstaat door altijd alle nieuwe en gewijzigde leningen en garanties voor te leggen. Dit wil de wethouder nog verder onderzoeken en hij zegt toe hierover met een notitie te komen.

Besluit

De uitslag van de commissievergadering op 24 maart 2011 is een akkoord voor behandeling van het rapport in de raad. De behandeling van het rapport werd op de agenda gezet voor de raadsvergadering op 11 mei 2011. Daarnaast is de toezegging gedaan om een notitie op te stellen n.a.v. de aanbevelingen in het rapport en op verzoek van de VVD zal de wethouder ook aandacht besteden aan de visie van het college op het verstrekken van leningen en garanties.

2.2 Behandeling in de raadsvergadering van 11 mei 2011

Op 11 mei 2011 is het rapport *Slecht zicht op leningen en garanties* in de gemeenteraad behandeld.

Behandeling rapport

Bij de behandeling in de gemeenteraad plaatste Trots Amsterdam opmerkingen bij aanbeveling 3 en 4. Bij aanbeveling 3 "Leg voor alle bestaande en nieuwe leningen en garanties vast welke dienst of stadsdeel verantwoordelijk is" stelde Trots Amsterdam voor dat het beter is om de raad een projectmatig stappenplan voor te leggen voor de manier waarop de aanbevelingen uitgevoerd worden. Dit moet het mogelijk maken voor de gemeenteraad om haar controlerende taak goed uitvoeren doordat duidelijk is hoe bepaalde zaken uitgevoerd worden. Trots Amsterdam wilde verder aanbeveling 4 "Geef voorschriften voor het beheer van leningen en garanties" veranderen naar: "Vraag een voorstel waarin het college aangeeft hoe het zijn verantwoordelijkheid voor het beheer en voor de informatievoorziening en de garanties vorm zal geven". Trots Amsterdam gaf daarbij aan dat dit in een projectmatig stappenplan diende te gebeuren.

De wethouder Financiën reageerde namens het college hierop en ging in op beide opmerkingen van Trots Amsterdam. Ten aanzien van het stappenplan gaf de wethouder Financiën aan het uitstekend te vinden om een stappenplan in te voeren voor de uitvoering van de verbeteringen uit het rekenkamerrapport. Over de verantwoordelijkheid voor het beheer en voor de informatievoorziening en de garanties deelde de wethouder Financiën mee aan de commissie AZF de toezegging te hebben gegeven om uitgebreid in te gaan op de manier waarop ze de functie controle op leningen en garanties beter gaan waarborgen. De wethouder deelde mee dat hij dit wilde onderbrengen bij de Bestuursdienst, omdat de Bestuursdienst goede ervaringen heeft met het bijhouden van dergelijke zaken zonder volledige verantwoordelijkheid over te nemen, waardoor de hoofdverantwoordelijkheid bij de diensten blijft liggen.

Besluit

In de gemeenteraadsvergadering op 11 mei 2011 wordt ingestemd met de raadsvoordracht van het rapport.³ Bij deze instemming wordt ook de toezegging van de wethouder Financiën aan Trots Amsterdam om de uitvoering van de aanbevelingen 1 t/m 5 te voorzien van een projectmatig stappenplan in acht genomen.⁴ Daarnaast werd het college gevraagd een notitie te maken waarin het college beschrijft hoe het zijn verantwoordelijkheid voor het beheer en de informatievoorziening over leningen en garanties gaat vormgeven (aanbeveling 6).

2.3 Behandeling in stadsdeelraad West

Op 19 juli 2011 is het rapport *Slecht zicht op leningen en garanties* behandeld in de vergadering van de Stadsdeelraad West.

Behandeling rapport

Het Presidium van de Stadsdeelraad West heeft op advies van de Rekeningcommissie besloten het rekenkamerrapport niet intensief te behandelen, omdat volgens de Rekeningcommissie de uitkomsten van het onderzoek vooral de verantwoordelijkheid van de Gemeenteraad betreft.⁵ De conclusies en de aanbevelingen van de rekenkamer zijn niet inhoudelijk besproken, maar worden wel aangenomen in de stadsdeelraad. De stadsdeelraad onderschrijft in het besluit het standpunt van het Presidium dat de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer vooral van toepassing zijn op de rol van de Gemeenteraad. De bevoegdheid van het Stadsdeelbestuur is naar de mening van de Raad goed ondervangen met de Beleidsnota *garantstellingen en leningen* van het Dagelijks bestuur.

Besluit

De stadsdeelraad heeft besloten het rekenkamerrapport *Slecht zicht op leningen en garanties* voor kennisgeving aan te nemen.

2.4 Stadsdeelraad Nieuw-West

De Stadsdeelraad Nieuw-West heeft het rapport *Slecht zicht op leningen en garanties* niet geagendeerd en daarmee ook niet inhoudelijk behandeld. Naar aanleiding van het rapport en de aanbevelingen zijn er geen besluiten genomen door de Stadsdeelraad Nieuw-West.

³ Gemeentebblad afdeling 1, nummer 343.

⁴ Zie bestand uitslag raad 11 mei 2011.

⁵ Zie bestanden FW 19 juli politieke avond stadsdeelraad west & Verslag 19 juli 2011 (regel 647).

2.5 Conclusie behandeling rapport

Het rapport *Slecht zicht op leningen en garanties* is zowel in de commissie AZF als in de gemeenteraad uitvoerig besproken. Tijdens de bespreking van het rapport in de commissievergadering AZF werd toegezegd dat er een notitie zal worden opgesteld voor het verstrekken en beheer van leningen en garanties. De gemeenteraad heeft alle aanbevelingen onderschreven om het beheer van leningen en garanties en de informatievoorziening daarover te verbeteren. Stadsdeelraad West heeft het rekenkamer-rapport geagendeerd, maar niet uitvoerig besproken. Tijdens de deelraadvergadering is het rapport voor kennisgeving aangenomen. Stadsdeelraad Nieuw-West heeft het rekenkamerrapport niet besproken.

3 Stand van zaken per aanbeveling (mei 2015)

De rekenkamer heeft in haar onderzoek naar leningen en garanties in totaal zes aanbevelingen gedaan. Hieronder geven wij weer op welke wijze het college uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen. De aanbevelingen zijn geclusterd rondom de onderwerpen:

- Spelregels voor nieuwe leningen en garanties (aanbevelingen 1 en 2)
- Het beheer van leningen en garanties (aanbevelingen 3 en 4)
- Verbeteren van de informatievoorziening (aanbeveling 5)
- Betrokkenheid bij de spelregels (aanbeveling 6)

Per aanbeveling beschrijven wij de stand van zaken. Wanneer aanbevelingen sterk aan elkaar gerelateerd zijn beschrijven wij de stand van zaken per cluster van aanbevelingen. Na iedere aanbeveling volgt een toelichting op basis van de conclusies uit het onderzoek van jaar. Daarna vatten we de reactie van het college B en W op de aanbeveling uit jaar samen. Bij de 'stand van zaken jaar zetten wij de ontwikkelingen en de actuele situatie uiteen. Tot slot trekken we de conclusie of de aanbeveling niet, gedeeltelijk of volledig is uitgevoerd of dat de aanbeveling nog in uitvoering is:

- Niet Het college van B en W is in de periode juni 2011 tot en met mei 2015 niet gestart met het uitvoeren van de aanbeveling.
- In uitvoering Het college van B en W is in de periode sinds 2011 gestart met het uitvoeren van de aanbeveling, maar heeft in mei 2015 dit proces nog niet volledig kunnen afronden.
- Gedeeltelijk Het college van B en W heeft onderdelen van de aanbeveling in mei 2015 uitgevoerd. Voor de andere onderdelen geldt dat deze niet worden uitgevoerd en dat er geen plannen zijn ontwikkeld om deze onderdelen alsnog uit te voeren.
- Volledig Het college van B en W heeft in mei de gehele aanbeveling uitgevoerd.

3.1 Spelregels voor nieuwe leningen en garanties

3.1.1 Aanbeveling 1

Leg alle belangrijke nieuwe leningen en garanties voor aan de gemeenteraad

Toelichting

Bij het verstrekken van leningen of garanties maakt het college afwegingen tussen het belang van publieke doelstellingen en het financieel risico. De gemeenteraad beoordeelt vervolgens deze afweging en kan haar "wensen en bedenkingen" uiten. In het oorspronkelijke onderzoek constateerde de rekenkamer dat de gemeenteraad veelal niet vooraf in de gelegenheid werd gesteld om haar "wensen en bedenkingen" te uiten.

Verstrekke leningen en/of garanties kunnen in de toekomst (grote) financiële consequenties hebben. Het is daarom van belang dat de gemeenteraad betrokken is bij de besluiten tot het verstrekken van leningen en garanties. Om de betrokkenheid van de gemeenteraad te vergroten, deed de rekenkamer de aanbeveling om alle “belangrijke” nieuwe leningen en garanties aan de gemeenteraad voor te leggen. De rekenkamer adviseerde hiervoor een drempelbedrag vast te stellen waarbij alle leningen en garanties boven dit drempelbedrag worden voorgelegd bij de raad. De rekenkamer adviseerde ook om wijzigingen in uitstaande leningen en garanties waarvan de aanpassingen leiden tot een gewijzigd risico voor te leggen aan de gemeenteraad.⁶

Reactie college datum maart 2011

Het college heeft deze aanbeveling overgenomen. In de reactie gaf het college aan hierbij ook verder te gaan dan de aanbeveling van de rekenkamer: voortaan zullen alle nieuwe leningen en garanties vooraf aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Een definitie van “belangrijke” nieuwe leningen en garanties wordt daarom niet noodzakelijk geacht.

Het college merkte daarnaast op dat deze werkwijze alleen betrekking heeft op nieuwe leningen en garanties waar de gemeenteraad niet al eerder haar wensen en bedenken over heeft kunnen uiten. In het geval dat een garantie, waar de gemeenteraad al eerder haar wensen en bedenkingen heeft geuit, wordt omgezet naar een lening zal dit niet opnieuw aan de gemeenteraad worden voorgelegd. Het college motiveerde dit mede op basis van de stelling dat bij het omzetten van een garantie in een lening het risicoprofiel niet toeneemt. In sommige gevallen uit het verleden nam volgens het college het risicoprofiel zelfs af. Het college gaf ook aan dat het voortzetten van de deelname van de gemeente Amsterdam aan het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) in deze categorie valt. De gemeenteraad had volgens het college in het verleden besloten tot deelname aan het WSW en de voortzetting van deze deelname is daarom vooral een administratieve handeling in plaats van een nieuwe inhoudelijke afweging.

Stand van zaken mei 2015

Naar aanleiding van de aanbevelingen van het onderzoek is het lening- en garantiebeleid van de gemeente herzien en opnieuw vastgesteld. De afdeling treasury van de directie Middelen en Control van de Bestuursdienst (hierna: de treasury) is in 2012 begonnen met het invulling geven aan de aanbevelingen van de rekenkamer. Het nieuwe beleid voor leningen en garanties was in concept al in 2012 gereed, maar vaststelling werd uitgesteld zodat het onderdeel kon uitmaken van de overkoepelende notitie ‘Sturen op balans’. Vooruitlopend op het formeel vaststellen van het nieuwe beleid, werd er wel al steeds meer gewerkt conform het beleid.⁷ Op 7 mei 2013 heeft het college ingestemd met het nieuwe beleid en op 12 juni 2013 heeft de raad van het nieuwe beleid kennisgenomen.⁸

⁶ Bestuurlijk rapport *Slecht zicht op leningen en garanties*

⁷ Interview treasury, 26 mei 2015

⁸ Raadsbesluit Kennisnemen van het door het college van B&W vastgestelde Lening- en garantiebeleid 2013, 7 mei 2013

Volgens het in 2013 vastgestelde beleid voor leningen en garanties worden alle nieuwe leningen en garanties die het college van plan is te verstrekken voor “wensen en bedenkingen” aan de gemeenteraad voorgelegd. In het geval van nieuwe leningen en garanties die stadsdelen willen verstrekken worden deze aan de gemeenteraad voorgelegd als zij groter zijn dan € 0,5 miljoen. Met de inwerkingtreding van het nieuwe bestuurlijk stelsel is de aparte werkwijze voor stadsdelen komen te vervallen. Het beleid moet hierop echter nog worden aangepast.⁹

Ten aanzien van wijzigingen van leningen en garanties worden alleen materiële wijzigingen aan de gemeenteraad voorgelegd. Dit zijn wijzigingen van leningen en garanties groter dan € 0,5 miljoen en waarbij de wijziging leidt tot een toename van het risico voor de gemeente. Het gaat daarbij specifiek om toenames van het risico door onder andere een verhoging van het bedrag, verlenging van de looptijd of een verschuiving van de aflossingsverplichtingen naar de toekomst.¹⁰

Sinds het nieuwe lening- en garantiebeleid in mei 2013 van kracht is één nieuwe leningen verstrekt en is er sprake geweest van één materieel gewijzigde garantie.¹¹ DMC geeft aan dat alle nieuwe en alle materieel gewijzigde leningen en garanties sinds het nieuwe beleid zijn voorgelegd aan de gemeenteraad.¹²

Conclusie aanbeveling 1: **volledig uitgevoerd** (●)

De aanbeveling is volledig uitgevoerd. Alle nieuwe en alle materieel gewijzigde leningen en garanties worden voorgelegd aan de gemeenteraad voor het uiten van ‘wensen en bedenkingen’.

3.1.2 Aanbeveling 2

Bepaal welke informatie voor de gemeenteraad over het financieel risico van nieuwe leningen en garanties noodzakelijk is

Toelichting

De rekenkamer constateerde in het oorspronkelijke onderzoek dat de informatie over nieuwe leningen en garanties die werd verstrekt aan de gemeenteraad onvoldoende inzichtelijk was of zelfs ontbrak. De rekenkamer signaleerde dat de gemeenteraad te weinig informatie ontving over de omvang, samenstelling en risico's van nieuwe en bestaande leningen. Zonder duidelijke informatie over het financieel risico en de omvang kan de gemeenteraad geen zorgvuldige beoordeling maken van de afweging van het college. Om te zorgen dat de gemeenteraad in alle gevallen goed wordt geïnformeerd over het financieel risico en meer inzicht krijgt, deed de rekenkamer de

⁹ Brief DMC, 15 mei 2015

¹⁰ Daarnaast worden ook nog twee andere oorzaken voor een hoger risico benoemd: een daling van de dekkingswaarde en een beperking in de aansprakelijke partijen. (bron: Lening- en garantiebeleid gemeente Amsterdam, 2013).

¹¹ Dit betreft het verstrekken van leningen aan het verzelfstandigde Afvalenergiebedrijf (11 december 2013) en de achtervangovereenkomst voor het Waarborgfonds Sociale Woningbouw 2015 (16 december 2014). Daarnaast komt het voor dat de omvang van bestaande leningen is toegenomen binnen de kaders van eerder afgesloten raamovereenkomsten zoals bij het Amsterdams Investeringsfonds.

¹² Brief DMC, 15 mei 2015

aanbeveling om in ieder geval informatie te geven over: de omvang, de looptijd, het aflossingstempo, het verwachte risico, getroffen zekerheden en de kosten van een 'exit-strategie' in het geval van problemen. Daarbij adviseerde de rekenkamer ook om informatie in een vaste structuur te presenteren aan de raad, zodat de raad gemakkelijk overzicht kan krijgen van de argumenten van het college voor het verstrekken van een lening of garantie.¹³

Reactie college maart 2011

Het college heeft deze aanbeveling overgenomen en gaf aan dat zij al van plan waren de huidige procedure voor het verstrekken van leningen en garanties aan te passen. De bestuurlijke besluitvorming voor de nieuwe procedure was uitgesteld in afwachting van de uitkomsten van het onderzoek. Het college gaf aan dat de suggesties van de rekenkamer daarbij leidend zullen zijn.

Stand van zaken mei 2015

In het in mei 2013 door het college vastgestelde beleid worden voorschriften gegeven voor voordrachten met een voorstel voor een lening of garantie. Deze voorschriften geven aan welke informatie tenminste moet worden verstrekt. Onderdeel van de vereiste informatie is informatie over de financiële positie van de kredietnemer en een risicoanalyse. In tabel 2.1. is een overzicht gegeven van de benodigde informatie voor nieuwe of gewijzigde leningen en garanties. Voor garanties geldt de aanvullende eis dat ze alleen verstrekt mogen worden wanneer dit toegevoegde waarde heeft ten opzichte van een lening. Daarnaast gelden er nog enkele andere voorwaarden. Zo mag een garantie niet meer dan 80% van het uitstaande leningbedrag of andere financiële verplichting dekken.¹⁴

Tabel 2.1 - Vormvereisten voordrachten met voorstellen voor nieuwe of gewijzigde leningen en garanties

1.	Wie is de kredietnemer (rechtsvorm, activiteiten, strategie, aandeelhouders, aansprakelijke groep)?
2.	Wat is de financieringsbehoefte (bedrag, looptijd, doel, aflossingen, rente)?
3.	Validatie van de aanvraag: <ul style="list-style-type: none"> • Past de aanvraag binnen de wet Financiering Decentrale Overheden (FIDO)? • Welk publiek belang is gediend bij de lening? • Is het nee, tenzij ... uitgangspunt voldoende in acht genomen? • Is er sprake van staatssteun in de zin van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)? • Zijn er waarborgfondsen voor deze sector? Als dat zo is wordt er in principe geen lening of garantie verstrekt.

¹³ Bestuurlijk rapport *Slecht zicht op leningen en garanties*

¹⁴ Lening- en garantiebeleid gemeente Amsterdam (2013)

4.	Financiële analyse (financiële positie historie, huidig en toekomstig. Zijn er voldoende kasstromen om aan rente en aflossingsverplichtingen te voldoen?)
5.	Risico analyse (operationeel, markt, regelgeving, structuur, politiek, juridisch, etc. Mitigerende factoren en beheersmaatregelen, zekerheden ter dekking potentieel verlies, oordeel resterende risico's)
6.	Beheer (bepalen en vastleggen verantwoordelijk kredietbeheerder)

Bron: Lening- en garantiebeleid gemeente Amsterdam (2013)

Sinds begin 2013 maakt de treasury als pilot gebruik van een model om de kredietwaardigheid van de kredietnemer te analyseren en, onder andere, een indicatie te geven voor de renteopslag. Dit model is samen met de gemeenten Rotterdam en Den Haag ontwikkeld. In het model worden zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens en sectorgegevens gebruikt in de analyse.¹⁵ Het is de bedoeling het model, na enkele aanpassingen, formeel te laten vaststellen als onderdeel van het lening- en garantiebeleid.¹⁶

Sinds het nieuwe beleid in mei 2013 van kracht is geworden zijn in totaal 2 nieuwe of gewijzigde leningen en garanties voor “wensen en bedenkingen” aan de gemeenteraad voorgelegd. In de raadsvoordrachten wordt uitgebreid informatie verschaft conform de vormvereisten in tabel 2.1. In tabel 2.2. volgt de uitkomst van een globale beoordeling van de verstrekte informatie in deze raadsvoordrachten op basis van dezelfde criteria als in het oorspronkelijke onderzoek (duidelijkheid over de omvang van de lening of garantie en duidelijke informatie over het verwachte financieel risico).

Tabel 2.2 - Informatie in voordrachten voor nieuwe of gewijzigde leningen en garanties

voordracht	omvang lening of garantie duidelijk	duidelijke informatie over het verwachte financieel risico
Verzelfstandiging AEB ¹⁷	✓	✓
Achtervang overeenkomst WSW ¹⁸	✓	✓

Conclusie aanbeveling 2: **volledig uitgevoerd** (●)

De aanbeveling is volledig uitgevoerd. Het college heeft in het nieuwe leningen en garantiebeleid bepaald welke informatie over nieuwe of gewijzigde leningen en garanties aan de gemeenteraad moet worden voorgelegd. Uit een globale beoordeling van 3 raadsvoordrachten die sinds het in werking treden van het nieuwe beleid zijn opgesteld, blijkt dat deze informatie ook daadwerkelijk wordt verstrekt.

¹⁵ Presentatie *Rating Model Publieke Sector*, 12 oktober 2012

¹⁶ Interview treasury, 26 mei 2015

¹⁷ Raadsvoordracht AEB, 11 december 2013

¹⁸ Raadsvoordracht achtervang, 14 januari 2015

3.2 Het beheer van leningen en garanties

3.2.1 Aanbeveling 3

Leg voor alle bestaande en nieuwe leningen en garanties vast welke dienst of stadsdeel verantwoordelijk is

Toelichting

In het onderzoek constateerde de rekenkamer dat niet altijd duidelijk is welke dienst of stadsdeel er verantwoordelijk is voor het beheer van leningen en garanties. Zonder duidelijke verantwoordelijkheid bestaat het risico dat het beheer niet of onvoldoende wordt uitgevoerd. De rekenkamer deed hierom de aanbeveling om voor alle bestaande leningen en garanties expliciet vast te leggen welke dienst of stadsdeel voor het beheer verantwoordelijk is. Daarnaast deed de rekenkamer de aanbeveling om ook bij nieuwe leningen en garanties de verantwoordelijke vast te leggen, bij voorkeur in het collegebesluit.¹⁹

Reactie college maart 2011

Het college was in de veronderstelling dat in de huidige procedure duidelijk was wie voor welke leningen en garanties verantwoordelijk waren. Het college heeft echter de aanbeveling overgenomen en gaf aan voor alle bestaande en nieuwe leningen en garanties te laten vastleggen wie verantwoordelijk is.

Stand van zaken mei 2015

Naar aanleiding van de aanbevelingen van het onderzoek zijn voor alle leningen en garanties vastgelegd welke dienst of stadsdeel (per 1 januari 2015: RVE of bestuurscommissie²⁰) verantwoordelijk is. Binnen de gemeentelijke organisatie is de verantwoordelijkheid voor het beheer van leningen en garanties hiermee duidelijk belegd.²¹ De treasury vraagt tweemaal per jaar de leningen en garanties uit bij de diensten en stadsdelen in het kader van de voorbereiding van de begroting en de jaarrekening. Hiermee heeft de treasury inzicht of bij de diensten en stadsdelen het ook daadwerkelijk duidelijk is wie verantwoordelijk is voor de leningen en garanties. Voor nieuwe leningen en garanties wordt in de voordracht aan het college opgenomen wie verantwoordelijk is. Tot slot wordt sinds 2013 in de jaarrekening en de begroting van alle leningen en garanties groter dan € 1 miljoen de verantwoordelijke dienst of stadsdeel vermeld.²²

Per 1 januari 2015 is de ambtelijke organisatie ingrijpend gereorganiseerd. Door deze reorganisatie zijn veel medewerkers van plek gewisseld. Medewerkers die het beheer van leningen en garanties bij diensten en stadsdelen uitvoerden zijn niet allemaal op hun plek teruggekeerd. Na de reorganisatie was bij de diensten en stadsdelen nog niet geheel duidelijk welke medewerkers verantwoordelijk zijn voor het beheer van

¹⁹ Bestuurlijk rapport *Slecht zicht op leningen en garanties* p.29.

²⁰ Omwille van de leesbaarheid hanteren wij in dit rapport nog de oude benaming van diensten en stadsdelen.

²¹ Interview Treasury 26 mei 2015.

²² Brief DMC, 15 mei 2015.

de leningen en garanties. De treasury gaf tijdens het onderzoek aan te verwachten dat dit eind 2015 duidelijk zal zijn, inmiddels is volgens de treasury dit ook daadwerkelijk het geval.²³

Conclusie aanbeveling 3: volledig uitgevoerd (●)

De aanbeveling is volledig uitgevoerd. De gemeente heeft vastgelegd welke dienst of stadsdeel (sinds 1 januari 2015: RVE of bestuurscommissie) verantwoordelijk is voor het beheer van leningen en garanties.

3.2.2 Aanbeveling 4

Geef voorschriften voor het beheer van leningen en garanties

Toelichting

Uit het onderzoek bleek dat de gemeente te weinig wist over het gevoerde beleid om hierover inzicht te kunnen geven. Centraal werd er ook geen toezicht gehouden op het beheer. Daarnaast konden decentrale diensten en stadsdelen vaak slechts met moeite aangeven hoe zij het beheer uitvoeren. De gemeente kende geen gemeentebrede voorschriften voor de wijze waarop deze diensten en stadsdelen invulling geven aan hun verantwoordelijkheid. Hierdoor bleek dat de werkwijze niet duidelijk was. De rekenkamer signaleerde in het onderzoek dat het vaak moeilijk was inzicht te geven in de manier waarop het beheer daadwerkelijk werd uitgevoerd. Voor zover het beheer wel duidelijk was, was het te weinig gericht op het vroegtijdig signaleren en voorkomen van problemen met leningen en garanties. De voorschriften voor het beheer moeten erop gericht zijn dat de gemeente problemen bij leningen en garanties zo vroeg mogelijk signaleert.²⁴

Om onduidelijkheden in het beheer weg te nemen en om ervoor te zorgen dat het beheer meer actief gericht wordt op het signaleren en voorkomen van problemen deed de rekenkamer de aanbeveling om voorschriften voor het beheer te geven. De voorschriften moeten de vorm krijgen van een minimummodel waaraan het beheer van elke lening en garantie tenminste aan moet voldoen. De rekenkamer deed ook de aanbeveling om de leningen en garanties niet alleen administratief bij te houden, maar ook het beoordelen van de financiële positie mee te nemen. Daarnaast vond de rekenkamer het ook van belang dat er toezicht gehouden wordt op de naleving van overige voorwaarden.²⁵

Reactie college maart 2011

Het college heeft deze aanbeveling overgenomen en zal dit punt expliciet aanpassen in het beleid. Het college geeft aan dat in de huidige lening- en garantiecontracten al de nodige voorwaarden instaan waar de geldnemer aan moet voldoen. In de aangepaste procedure zal het college aangeven op welke wijze de verantwoordelijke dienst of stadsdeel de voorwaarden moet toetsen. Een checklist met minimumvoorwaarden zal daar onderdeel van gaan uitmaken. Bij de implementatie van het door de

²³ Interview Treasury, 26 mei 2015, en schriftelijke reactie DMC op Nota van Bevindingen d.d. 22 september 2015.

²⁴ Bestuurlijk rapport *Slecht zicht op leningen en garanties*.

²⁵ Bestuurlijk rapport *Slecht zicht op leningen en garanties*.

college vastgestelde “Visie op control” zal dit worden meegenomen. De verantwoordelijkheid voor het beheer zal bij de diensten blijven, maar de centrale toezicht zal versterkt worden. Dit zal verwezenlijkt worden aan de hand van expliciet monitoren van leningen en garanties en de (potentiële) risico’s in de P&C cyclus.

Stand van zaken mei 2015

In het nieuwe lening- en garantiebeleid staat beschreven hoe het beheer van leningen en garanties moet worden uitgevoerd. In het beleid is er sprake van getrappt beheer. Getrappt beheer houdt in dat er een toenemende betrokkenheid is van de treasury naarmate het risicoprofiel toeneemt. Deze betrokkenheid kan zijn in de vorm van kennisdeling, advies en aanvullend werk, maar ook in het bieden van ondersteuning bij gesprekken met de kredietnemer. Hierdoor wordt het beleid meer aangescherpt en is er verduidelijking van bijhorende verantwoordelijkheden.²⁶ Verder beschrijft het beleid hoe de intensiteit van het gevoerde beheer wordt afgestemd op het risicoprofiel van de leningen en garanties.²⁷

Om het nieuwe beleid te presenteren, zijn er presentaties gehouden voor alle diensten en stadsdelen. Daarnaast heeft de treasury per dienst en stadsdeel individuele gesprekken met medewerkers gevoerd om het beheer nader toe te lichten. Tijdens de gesprekken is ook gekeken of de documentatie op orde is en tevens is de financiële positie van de kredietnemer besproken.²⁸ De treasury signaleert dat de informatievoorziening van de stadsdelen over de leningen en garanties die bij hen in beheer zijn soms tekort schiet. Volgens de treasury komt dit door een gebrek aan routine. Bij diensten speelt dit probleem niet omdat deze, anders dan stadsdelen dan de stadsdelen, vaak meerder leningen en garanties in beheer hebben en daardoor ook frequenter contact hebben met de treasury.²⁹

De RVE’s en stadsdelen met uitstaande leningen en garanties leveren periodieke interne rapportages op aan de treasury ten behoeve van het opstellen van de begroting en de jaarrekening. Aan de hand van deze interne rapportages krijgt de treasury een indruk van de wijze waarop de RVE’s uitvoering geven aan het beleid. Dit is een groeimodel, als de ingevulde rapportages nog onduidelijkheden bevatten dan wordt er contact gezocht met de desbetreffende RVE (of stadsdeel). Voor de jaarrekening 2014 moesten voor het eerst de interne rapportages volledig worden ingeleverd. De formulieren voor de uitgevraagde informatie waren echter per abuis niet compleet. Hierdoor zal voor de begroting 2016 voor het eerst daadwerkelijk met complete rapportages kunnen worden gewerkt.³⁰

²⁶ Lening- en garantiebeleid gemeente Amsterdam (2013)

²⁷ Interview Treasury 26 mei 2015

²⁸ Brief DMC, 15 mei 2015

²⁹ Interview Treasury 23 juni 2015

³⁰ Interview Treasury 26 mei 2015

Conclusie aanbeveling 4: **volledig uitgevoerd** (●)

De aanbeveling is volledig uitgevoerd. In het nieuwe lening- en garantiebeleid van de gemeente zijn de diverse beheertaken beschreven en verdeeld over de betrokken gemeentelijke organisatieonderdelen. Van voldoende bekendheid met het beheer van leningen en garanties lijkt echter nog niet altijd sprake. De treasury signaleert dat door gebrek aan routine de interne informatievoorziening over de leningen en garanties in beheer bij de voormalige stadsdelen soms tekort schiet. Daarnaast is er sprake van een groeimodel om de informatievoorziening binnen de gemeente hierover verder te versterken. Voor de begroting 2016 zullen hiervoor voor het eerst volledige rapportages aan de treasury worden verstrekt.

3.3 Verbeteren van de informatievoorziening

3.3.1 Aanbeveling 5

Verbeter de informatie in de begroting en de jaarrekening over leningen en garanties

Toelichting

Tijdens het onderzoek constateerde de rekenkamer dat informatie over leningen niet altijd adequaat was. Op centraal niveau was er geen volledig overzicht van de uitstaande leningen en garanties. Sommige leningen en garanties waren verkeerd gewaardeerd of ten onrecht opgenomen. De rekenkamer signaleerde ook dat er zelden informatie werd gegeven over het financiële risico van uitstaande leningen en garanties. De informatie in de jaarrekeningen en begroting was hierdoor zeer beperkt en weinig inzichtelijk. Het is belangrijk voor de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad om van volledige en betrouwbare informatie te worden voorzien. Informatie over risico's en problemen maakt het mogelijk dat de gemeenteraad de uitvoering van het beheer en leningen kan beoordelen.

Daarnaast is volledige en betrouwbare informatie van belang, omdat het grote bezittingen en potentiële verplichtingen van de gemeente betreft waarvan de omvang en samenstelling inzichtelijk moet zijn. Wanneer een lening verkeerd wordt weergegeven, heeft dit ook direct effect op het vermogen van de gemeente. Om de informatie over leningen en garanties in de begroting en de jaarrekening te verbeteren, deed de rekenkamer de aanbeveling om volledige gespecificeerde overzichten van alle uitstaande leningen en garanties op te nemen. Hierbij moet ook informatie over problemen in risico's bij leningen en garanties in meegenomen worden. De rekenkamer gaf aan dat de risicoparagrafen van de begroting en de jaarrekening ten minste duidelijke en actuele informatie moeten bevatten over het aantal leningen met problemen en grote risico's.³¹

³¹ Bestuurlijk rapport *Slecht zicht op leningen en garanties*

Reactie college maart 2011

Het college heeft deze aanbeveling overgenomen en geeft aan dit te willen implementeren door een totaal overzicht van leningen en garanties weer te geven in de jaarrekening. Hierbij zal ook een risico-indicatie worden gegeven van alle leningen en garanties. Het college gaf aan dat de informatie over leningen en garanties van de stadsdelen zal worden meegenomen bij de behandeling van de jaarrekeningen van de stadsdelen in de gemeenteraad. De informatie over de leningen en garanties van de stadsdelen kunnen niet gelijktijdig met de jaarrekening van de centrale stad meegenomen worden, omdat op dat tijdstip de jaarrekeningen van de stadsdelen nog niet beschikbaar zijn.

Stand van zaken mei 2015

Naar aanleiding van de aanbevelingen in het onderzoek is de informatie over leningen en garanties in zowel de jaarrekening als in de begroting uitgebreid. Met ingang van de jaarrekening 2011 en de begroting 2013 wordt een overzicht gegeven van alle leningen en garanties die groter zijn dan € 1 miljoen.

De diensten en stadsdelen met uitstaande leningen en garanties leveren periodiek rapportages op aan de treasury. De rapportages vormen de bron voor de informatie van uitstaande leningen en garanties in de jaarrekening.³² In deze interne rapportages geven de diensten en stadsdelen ook aan wat het geschatte risicoprofiel is van de lening of garantie. De treasury beoordeelt deze risico inschattingen en maakt een algehele analyse van het kredietrisico. Hiervoor wordt ook het eerder genoemde model voor het analyseren van de kredietwaardigheid van kredietnemers gebruikt. De uitkomsten van deze analyses wordt opgenomen in de begroting en de jaarrekening.³³ Vanaf de jaarrekening 2013 wordt ook bij elke lening en garantie een risico-indicatie aangegeven, in de jaarrekeningen 2011 en 2012 was dit nog niet voor alle leningen het geval. Er wordt in de jaarrekeningen en de begrotingen extra aandacht besteed aan leningen en garanties met een gemiddeld of hoog risico aan de hand van een toelichting. Daarnaast wordt de verwachte ontwikkeling van de omvang van leningen en garanties in de toekomst weergegeven in de begroting.³⁴ In tabel 2.3 wordt een overzicht gegeven van de totale omvang van alle leningen en garanties per risico-indicatie zoals deze in de jaarrekeningen 2011 – 2014 zijn vermeld.

³² Interview Treasury, 26 mei 2015

³³ Interview Treasury 26 mei 2015

³⁴ Brief DMC, 15 mei 2015

Tabel 2.3 - Overzicht leningen en garanties groter dan € 1 miljoen per risico-indicatie 2011 - 2014

in € miljoen	2011	2012	2013	2014
Laag risico	798	591	626	462
Middel risico	-	75	477	27
Hoog risico	5	36	28	510
Geen risicoclassificatie	40 ³⁵	1 ³⁶	-	-
Totaal leningen	843	703	1.131	999
Laag risico	14.058	13.352	13.052	12.822
Middel risico	-	6	6	14
Hoog risico	-	39	14	4
Totaal garanties	14.058	13.397	13.072	12.840

Bron: Jaarrekeningen gemeente Amsterdam 2011 - 2014

Bij de informatie over de uitstaande leningen en garanties in de jaarrekening en de begroting zijn tot slot nog twee kanttekeningen te plaatsen. De eerste kanttekening betreft de omvang van de door de gemeente verstrekte garanties aan het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW – omvang ultimo 2014: € 9,7 miljard) en het Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW – omvang ultimo 2014: € 2,9 miljard). De omvang van de garantie voor het WSW is in de jaarrekening gebaseerd op het totaal aan leningen van Amsterdamse woningcorporaties dat onder deze garantie valt. Voor de garantie WEW wordt een vergelijkbare werkwijze gehanteerd. Deze werkwijze, waarbij geen rekening wordt gehouden met onder andere het Rijksdeel van de garantie (50%), leidt tot een vertekend beeld van de risico's waaraan de gemeente blootstaat. In werkelijkheid kan de gemeente waarschijnlijk slechts voor een veel kleiner bedrag worden aangesproken. Op dit moment, voor zover de treasury dit kan overzien, hanteren de aan het WSW en WEW deelnemende Nederlandse gemeenten dezelfde methode bij de rapportage over de garantie WSW (en WEW).

In de praktijk is het echter lastig om te bepalen wat dan wel de juiste omvang van de WSW (en WEW) garantie is. Dit komt omdat bij deze garantie de gemeente gehouden is om renteloze leningen te verstrekken als het vermogen van het WSW onder een bepaald peil zakt. De omvang van de renteloze leningen die de gemeente in dit geval zou moeten verstrekken is echter afhankelijk van een verdeelsleutel waarbij het Rijk (50%), zogenaamde schadegemeenten (25%) en de overige deelnemende gemeenten (25%) elk een deel voor hun rekening nemen. Deze verdeelsleutel maakt het moeilijk om vooraf in te schatten voor welk bedrag de gemeente mogelijkerwijs renteloze leningen zou moeten verstrekken. Dit is een bedrag dat niet eenvoudig en eenduidig is te bepalen, maar waarvoor allerlei inschattingen noodzakelijk zijn. De gemeente Amsterdam is in gesprek met andere gemeenten, VNG en het Rijk om tot een gedragen aanpak te komen om deze blootstelling te berekenen. Hierover is nog geen con-

³⁵ In de jaarrekening 2011 was voor de leningen RON (€12 miljoen), BV Exploitatiemaatschappij Carré (€ 12 miljoen), NEMO (€10 miljoen), Beurs van Berlage Vastgoed BV (€ 5 miljoen) en de Stichting SIA – Jaap Eden kunstijbaas (€ 1 miljoen) geen informatie over het risicoprofiel vermeld.

³⁶ In de jaarrekening 201 was voor de Energieleningen (€ 1 miljoen) geen informatie opgenomen over het risicoprofiel.

sensus bereikt en daarom wordt vooralsnog vastgehouden aan de bestaande wijze van rapporteren.³⁷

De tweede kanttekening betreft een verschil in de jaarrekening 2014 tussen de totale omvang van de uitstaande leningen volgens de toelichting op de balans en de specificatie van de uitstaande leningen in de financieringsparagraaf. De omvang van de uitstaande leningen volgens de financieringsparagraaf is € 56 miljoen lager dan volgens de toelichting op de balans.³⁸ De treasury geeft aan dat het totaal in de financieringsparagraaf het juiste bedrag is en dat er een fout is gemaakt bij het weergegeven totaal in de toelichting op de balans.³⁹

Conclusie aanbeveling 5: **volledig uitgevoerd** (●)

De aanbeveling is volledig uitgevoerd. De informatie over de uitstaande leningen en garanties is sterk verbeterd. Met ingang van de jaarrekening 2011 en de begroting 2013 wordt een overzicht gegeven van alle uitstaande leningen en garanties groter dan € 1 miljoen. Ook wordt vanaf de jaarrekening 2013 voor elke opgenomen lening en garantie de risico-indicatie weergegeven. Een aandachtspunt is de omvang van de garanties WSW en WEW die, gegeven de huidige en gangbare werkwijze, de gemeentelijke blootstelling aan deze garanties waarschijnlijk te groot weergeeft. Daarnaast bleek ook dat in de jaarrekening 2014 het totaal van de uitstaande leningen in de toelichting op de balans niet aansloot op de specificatie van uitstaande leningen in de financieringsparagraaf.

3.4 Betrokkenheid bij de spelregels

3.4.1 Aanbeveling 6

Vraag het college om uitwerking van de spelregels

Toelichting

De rekenkamer constateerde dat voor verbetering van het beheer en informatievoorziening over leningen en garanties er duidelijkere spelregels moesten worden opgesteld. Met deze spelregels moet het voor de gemeenteraad duidelijk zijn op welke wijze het college haar verantwoordelijkheid voor het beheer en de informatievoorziening vormgeeft. Vanwege het belang van deze spelregels voor de gemeenteraad deed de rekenkamer deed de aanbeveling om de gemeenteraad actief te betrekken bij het vaststellen van de spelregels. Zo kan de gemeenteraad een rol spelen bij het bepalen van de informatie die bij nieuwe leningen en garanties door het college moet worden verstrekt.⁴⁰

³⁷ Interview Treasury 23 juni 2015 en emailwisseling d.d. 14 september 2015.

³⁸ Jaarrekening 2014, p. 374 en p.486

³⁹ Interview Treasury 25 mei 2015

⁴⁰ Bestuurlijk rapport *Slecht zicht op leningen en garanties*

Reactie college maart 2011

Het college heeft deze aanbeveling overgenomen zonder verder informatie te geven over de wijze waarop de uitwerking van de spelregels tot stand zal komen. In de gemeenteraadsvergadering van 11 mei 2011 heeft de raad het college nadrukkelijk gevraagd een notitie te maken waarin het college beschrijft hoe het zijn verantwoordelijkheid voor het beheer en de informatievoorziening over leningen en garanties gaat vormgeven.

Stand van zaken mei 2015

Het in 2013 door het college vastgestelde nieuwe lening- en garantiebeleid is ter kennisname aan de gemeenteraad op 7 mei 2013 voorgelegd.⁴¹ Op 12 juni 2013 heeft de gemeenteraad het nieuwe lening- en garantiebeleid inhoudelijk besproken. De uitkomst van deze bespreking was dat de gemeenteraad formeel kennisnam van het nieuwe beleid, maar ook een motie aannam waarin op een wijziging in het nieuwe beleid werd aangedrongen. In de motie werd verzocht dat alle leningen en garanties van de stadsdelen verplicht door het college worden getoetst, ongeacht de omvang van de lening of de garantie (in het voorgelegde beleid zou dit alleen moeten bij leningen en garanties groter dan € 0,5 miljoen).⁴² Hoewel met de wijziging door de treasury wel rekening werd gehouden bij het uitvoeren van het nieuwe lening- en garantiebeleid, heeft de wijziging niet geleid tot het vaststellen van een nieuw beleidsdocument.⁴³ Het binnen de gemeentelijke organisatie verspreide beleidsdocument bevat deze wijziging dan ook niet.⁴⁴

Conclusie aanbeveling 6: volledig uitgevoerd (●)

De aanbeveling is volledig uitgevoerd. Het college heeft de gemeenteraad actief betrokken bij het nieuwe lening- en garantie beleid. Een kanttekening hierbij is dat er geen formeel gevolg is gegeven aan de motie van de gemeenteraad om het beleid ten aanzien van nieuwe leningen en garanties van stadsdelen te wijzigen.

⁴¹ Gemeentebld afd. 1, nr. 433

⁴² Motie van de raadsleden mevrouw Poot, de heer Evans-Knaup, de heer Van Drooge, mevrouw Van der Velde en de heer Van Lammeren inzake het lening- en garantiebeleid 2013, 12 juni 2013

⁴³ De treasury benadrukt dat deze werkwijze onder meer mondeling onder de aandacht is gebracht bij interne presentaties van het nieuwe lening en garantiebeleid.

⁴⁴ Lening- en garantiebeleid gemeente Amsterdam (2013). Overigens is met de inwerkingtreding van het nieuwe bestuurlijk stelsel per 1 januari 2015 het onderscheid tussen stadsdelen en de centrale stad bij het verstrekken van nieuwe leningen en garanties niet meer relevant. In alle gevallen worden nu nieuwe leningen en garanties aan het college voorgelegd.

4 Conclusie

In dit hoofdstuk vatten we de uitkomst naar de vraag in welke mate het college van burgemeester en wethouders uitvoering heeft gegeven aan de 6 aanbevelingen uit het rapport *Slecht zicht op leningen en garanties* samen (zie tabel 4.1).

Indien het college van B en W in datum heeft aangegeven de aanbeveling te zullen overnemen is dat met een groene punt (●) aangegeven in onderstaande tabel. Bleek uit de reactie dat de aanbeveling niet geheel zou worden overgenomen dan is dat in de tabel met een oranje punt (◐) weergegeven. Als het college van B en W heeft aangegeven de aanbeveling niet over te nemen dan is dit met een rode punt (●) aangegeven.

De mate waarin het college van B en W uitvoering heeft gegeven aan de aanbeveling, naar de stand van huidige datum, wordt op de volgende manier beoordeeld:

- Niet Het college van B en W is in de periode juni 2011 tot en met mei 2015 niet gestart met het uitvoeren van de aanbeveling.
- ◐ In uitvoering Het college van B en W is in de periode sinds 2011 gestart met het uitvoeren van de aanbeveling, maar heeft in mei 2015 dit proces nog niet volledig kunnen afronden
- ◑ Gedeeltelijk Het college van B en W heeft onderdelen van de aanbeveling in mei 2015 uitgevoerd. Voor de andere onderdelen geldt dat deze niet worden uitgevoerd en dat er geen plannen zijn ontwikkeld om deze onderdelen alsnog uit te voeren.
- Volledig Het college van B en W heeft in mei de gehele aanbeveling uitgevoerd.

Tabel 4.1 - Samenvatting van de oordelen van de rekenkamer over de uitvoering van de aanbevelingen uit het rapport 'Slecht zicht op leningen en garanties'

aanbeveling		overgenomen	uitvoering
1	Leg alle belangrijke nieuwe leningen en garanties voor aan de gemeenteraad	●	●
2	Bepaal welke informatie voor de gemeenteraad over het financieel risico van nieuwe leningen en garanties noodzakelijk is	●	●
3	Leg voor alle bestaande en nieuwe leningen vast welke dienst of stadsdeel verantwoordelijk is	●	●
4	Geef voorschriften voor het beheer van leningen en garanties	●	●
5	Verbeter de informatie in de begroting en de jaarrekening over leningen en garanties	●	●
6	Vraag het college om uitwerking van de spelregels	●	●

● niet ◐ in uitvoering ◑ gedeeltelijk ● volledig

Uit tabel 4.1 blijkt dat het college van B en W alle aanbevelingen uit het oorspronkelijke rapport *Slecht zicht op leningen en garanties* heeft overgenomen en dat deze aanbevelingen ook allemaal volledig zijn uitgevoerd. Daarbij willen wij de volgende aandachtspunten nog nader onder de aandacht brengen:

- Aanbeveling 4: Er zijn voorschriften voor het beheer van leningen en garanties beschikbaar gemaakt, maar van voldoende bekendheid met het beheer van leningen en garanties lijkt echter nog niet altijd sprake. De treasury signaleert dat door gebrek aan routine de interne informatievoorziening over de leningen en garanties in beheer bij de voormalige stadsdelen soms tekort schiet. Daarnaast is er sprake van een groeimodel om de informatievoorziening binnen de gemeente hierover verder te versterken. Voor de begroting 2016 zullen hiervoor voor het eerst volledige rapportages aan de treasury worden verstrekt.
- Aanbeveling 5: De informatie over uitstaande leningen en garanties is sterk verbeterd. De omvang van de blootstelling van de gemeente aan de garanties WSW en WEW zijn echter, gegeven de huidige en gangbare werkwijze, waarschijnlijk te groot weergegeven. Daarnaast constateerden wij dat in de jaarrekening 2014 het totaal van de uitstaande leningen in de toelichting op de balans niet aansloot op de specificatie van uitstaande leningen in de financieringsparagraaf.
- Aanbeveling 6: Het college heeft de gemeenteraad actief betrokken bij het nieuwe lening- en garantie beleid. Een kanttekening hierbij is dat er geen formeel gevolg is gegeven aan de motie van de gemeenteraad om het beleid ten aanzien van nieuwe leningen en garanties van stadsdelen te wijzigen.



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 25 478 08
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl